Naciones Unidas S/2016/720



Consejo de Seguridad

Distr. general
16 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre los progresos realizados con respecto a la estabilización y el restablecimiento del orden constitucional en Guinea-Bissau

I. Introducción

1. El presente informe, preparado en virtud de lo dispuesto en el párrafo 19 de la resolución 2267 (2016) del Consejo de Seguridad, constituye mi segundo informe sobre los progresos realizados por Guinea-Bissau con respecto a la estabilización y el restablecimiento del orden constitucional en el país. En el informe se proporciona información actualizada sobre las novedades pertinentes ocurridas desde mi informe anterior de 12 de agosto de 2015 (S/2015/619) y se incluyen recomendaciones sobre la continuación del régimen de sanciones, de conformidad con la resolución 2267 (2016) del Consejo y en consonancia con el párrafo 12 de la resolución 2048 (2012) del Consejo.

2. En cumplimiento de la solicitud del Consejo de Seguridad, el Departamento de Asuntos Políticos realizó una evaluación, facilitada por la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS). Se celebraron conversaciones con representantes de partidos políticos en la Asamblea Nacional Popular, entre los que figuraban el Presidente del Partido Africano de la Independencia de Guinea y Cabo Verde (PAIGC), el Secretario General del Partido de Renovación Social (PRS) y el Presidente de la Unión para el Cambio (UM), con representantes de la Misión Permanente de Guinea-Bissau ante las Naciones Unidas y con representantes de Angola y el Brasil (Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz y Presidente de la configuración encargada de Guinea-Bissau de la Comisión de Consolidación de la Paz). También se celebraron conversaciones con China, España, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia, Nigeria, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Senegal, Timor-Leste, la Unión Africana, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Europea, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS) y organizaciones de la sociedad civil (la Asociación de los Combatientes por la Libertad de la Patria y la Plataforma Política de las Mujeres).

16-13718 (S) 190816 230816



II. Conclusiones principales

3. Los progresos provisionales pero importantes logrados en Guinea-Bissau después de las elecciones de 2014, con la formación de un Gobierno legítimo, inclusivo y democrático, se han desvanecido en gran medida. Tres cambios de Gobierno sucesivos y un prolongado período de parálisis política se han traducido en un nuevo debilitamiento de las instituciones del Estado en los 12 últimos meses. Se ha suspendido la aplicación de las principales reformas prioritarias en los sectores de la defensa, la seguridad y la justicia, y la prestación de servicios básicos se ha visto afectada. La incertidumbre del entorno político ha mermado la confianza de los donantes e inversores.

4. Las recomendaciones sobre la continuación de las sanciones de las Naciones Unidas que figuran en mi informe anterior (S/2015/619) siguen siendo válidas y pertinentes para el deterioro de la situación política en Guinea-Bissau. Entre las recomendaciones cabe mencionar el mantenimiento del régimen actual de sanciones para advertir a toda la población que las medidas son aplicables a todos los elementos perturbadores, cualquiera que sea su afiliación política o institucional, y que el Consejo sigue dispuesto a ajustar las medidas y designaciones, según sea necesario; el establecimiento de un grupo de expertos para ayudar al Comité en su labor; el establecimiento de puntos de referencia claros para el levantamiento de las sanciones; y un examen de la situación con respecto a las 11 personas designadas para determinar si siguen cumpliendo los criterios de inclusión en la lista.

5. Existe un amplio consenso sobre que las sanciones han disuadido a las fuerzas de seguridad y de defensa de participar directamente en el deterioro de la situación política a la que el país se enfrenta desde agosto de 2015. Asimismo, se ha promovido la estabilidad en el ejército mediante programas de creación de capacidad y de educación apoyados por el Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el riesgo de una intervención del ejército podría aumentar si persiste la crisis política; si no se aplican las reformas de los sectores pertinentes; y, en particular, si la precaria situación del presupuesto impide el pago a los soldados.

III. Sanciones en Guinea-Bissau

6. Desde mi último informe (S/2015/619), no ha habido cambios en el régimen de sanciones establecido por el Consejo de Seguridad en virtud de la resolución 2048 (2012). La prohibición de viajar sigue en vigor y la lista de sanciones del Comité 2048 (2012) contiene los nombres de 11 personas, todas ellas miembros del “Mando Militar” responsable del golpe de Estado del 12 de abril de 2012. Cinco fueron designadas por el Consejo de Seguridad el 18 de mayo de 2012 (Ibraima Camará, António Injai, Estêvão Na Mena, Daba Naualna y Mamadu Ture) y seis fueron designadas por el Comité 2048 (2012) el 18 de julio de 2012 (Sanha Clussé, Cranha Danfa, Idrissa Djaló, Tchipa Na Bidon, Tcham Na Man and Júlio Nhate).

7. Durante los 12 últimos meses, las 11 personas sancionadas han seguido formando parte de las fuerzas armadas de Guinea-Bissau y, con tres excepciones, han seguido desempeñando las mismas funciones. El 30 de junio de 2016, el Consejo de Ministros nombró Presidente del Tribunal Militar Superior al General de Brigada Daba Naualna, exportavoz del Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas

Armadas, y Presidente del Tribunal Militar de la Región Central al General de Brigada Tchipa Na Bidon. Según informaciones, el Contraalmirante Sanha Clussé, Jefe de Estado Mayor de la Armada, murió el 24 de abril de 2016. Cabe señalar que su nombre sigue figurando en la lista de sanciones del Comité 2048 (2012).

8. Desde agosto de 2015, hay informes de que cuatro personas designadas han viajado fuera de Guinea-Bissau. Si bien las personas en cuestión han argüido que habían estado fuera del país fueron por motivos médicos, estas violaciones de la prohibición de viajar siguen poniendo en entredicho la eficacia de la aplicación de la medida en la región. La evaluación reveló también que sigue reinando cierta confusión en cuanto al alcance de la restricción relativa a la prohibición de viajar. Es importante señalar que el Comité de Sanciones 2048 (2012) determinará en cada caso concreto los viajes que estén justificados por motivos humanitarios[1]. Desde mi último informe, el Comité no ha recibido ninguna solicitud de exención al respecto. Para mantener la credibilidad del régimen de sanciones en Guinea-Bissau, es importante que el Comité haga un seguimiento de estas violaciones y de cualquier otra presunta violación de las sanciones que se produzca en un futuro.

9. Sin embargo, como señalé en mi informe anterior, la repercusión de las sanciones en Guinea-Bissau ha ido más allá de las restricciones relativas a la prohibición de viajar impuestas por la resolución 2048 (2012). Aunque sigue siendo difícil aislar la contribución de las sanciones de las Naciones Unidas de los demás factores, todos los interlocutores con los que ha mantenido contacto el equipo de evaluación convinieron en que las sanciones habían disuadido a las fuerzas de seguridad y defensa de participar directamente en la crisis política que el país había estado afrontando desde agosto de 2015. En ese contexto, en la evaluación se señalaron los llamamientos a que las sanciones pudieran aplicarse a las personas responsables de avivar la inestabilidad política en el país.

IV. Progresos realizados con respecto a la estabilización y el restablecimiento del orden constitucional en Guinea-Bissau

10. Desde mi último informe, Guinea-Bissau se ha enfrentado a una crisis política continua que ha afectado profundamente al funcionamiento de las instituciones del Estado y ha socavado los progresos en la aplicación de las reformas nacionales, así como las perspectivas socioeconómicas del país. Actualmente el país atraviesa un período de parálisis política, que ha creado una sensación de frustración y decepción profundas para el pueblo de Guinea-Bissau y los interesados internacionales.

11. En agosto de 2015, el Presidente José Mário Vaz destituyó al Sr. Domingos Simões Pereira, Primer Ministro, y a su Gobierno. Tras la destitución del Sr. Pereira, el Presidente Vaz nombró Primer Ministro al Sr. Baciro Djá, Vicepresidente Tercero del PAIGC. No obstante, el 8 de septiembre de 2015, el Tribunal Supremo de Justicia dictaminó que el decreto presidencial por el que se nombraba al Sr. Djá era inconstitucional. Después de la sentencia del Tribunal, el Presidente Vaz inició consultas con los cinco partidos políticos representados en la Asamblea Nacional

[1] Véase la resolución 2048 (2012), párr. 5.

Popular acerca del nombramiento de un nuevo Primer Ministro. Al fin de las consultas, el Presidente aceptó el candidato propuesto por el PAIGC, el Sr. Carlos Correia, Vicepresidente Primero del partido, que fue nombrado y juró el cargo el 17 de septiembre de 2015.

12. Sin embargo, el entorno político en Guinea-Bissau siguió siendo tenso al profundizarse las divisiones entre los principales interesados políticos e institucionales. En diciembre de 2015, la Asamblea Nacional Popular no logró aprobar el programa del Gobierno, pues 15 diputados del PAIGC y 41 del PRS se abstuvieron en la votación. Más tarde, los 15 diputados del PAIGC fueron expulsados por el Consejo Nacional de Jurisdicción del PAIGC y sustituidos por otros miembros del PAIGC, y el 15 de enero de 2016, el mandato parlamentario de los diputados fue revocado por la Comisión Permanente de la Asamblea. El 28 de enero de 2016, mientras el Presidente Vaz estaba realizando consultas con las partes políticas interesadas, el Parlamento aprobó el programa de trabajo del Gobierno en una sesión a la que no asistieron los miembros del PRS y. El 4 de abril de 2016, las decisiones de la Comisión Permanente de la Asamblea y del Consejo Nacional del PAIGC fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo de Justicia, que ordenó la rehabilitación de los 15 parlamentarios del PAIGC expulsados. En consecuencia, el programa del Gobierno no ha sido aprobado.

13. La continuación de las tensiones políticas desembocó en la destitución por el Presidente Vaz del Primer Ministro Carlos Correia el 12 de mayo de 2016, apenas ocho meses después de su nombramiento. El 26 de mayo de 2016, el Presidente Vaz volvió a nombrar Primer Ministro al Sr. Baciro Djá. Para expresar su descontento con la decisión del Presidente, los miembros del Gobierno destituido ocuparon el Palacio de Gobierno durante 14 días; por su parte, el PAIGC presentó una petición ante el Tribunal Supremo de Justicia en que cuestionaba la constitucionalidad del renombramiento del Sr. Djá. El prolongado estancamiento a propósito del nuevo gabinete, el cuarto desde las elecciones legislativas de mayo de 2014, estuvo a punto de derivar en un enfrentamiento cuando las fuerzas de seguridad reforzaron su presencia en el Palacio de Gobierno. Tras intensas negociaciones en que participaron dirigentes de la sociedad civil, la Misión de la CEDEAO en Guinea-Bissau (ECOMIB) y la UNIOGBIS, el 9 de junio de 2016 el resto de los miembros del gabinete destituido abandonaron el Palacio de Gobierno pacíficamente.

14. El 15 de julio de 2016, el Tribunal Supremo declaró, por 7 votos contra 3, que el nombramiento del Sr. Djá había sido constitucional. Sin embargo, en el momento de redactarse el presente informe, el programa de trabajo del Gobierno todavía no había sido aprobado por la Asamblea Nacional y dentro del PAIGC persistían profundas fisuras.

15. Hasta la fecha, las fuerzas de seguridad y defensa se han abstenido de participar en la crisis política, aunque la ECOMIB ha desempeñado una función importante al seguir de cerca la situación de la seguridad en el país y disuadir a las fuerzas de seguridad de intervenir. En el 49º período ordinario de sesiones de la Autoridad de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO, celebrado el 4 de junio de 2016, se prorrogó el mandato de la ECOMIB por otros 12 meses. Esta prórroga fue acogida con beneplácito por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en su 604ª sesión, celebrada el 12 de junio de 2016, tras su misión al país del 16 al 21 de marzo, y por los miembros del Consejo de Seguridad el 14 de junio de 2016.

También se ha considerado que las conferencias entre entidades civiles y militares y la promoción de la unidad y la estabilidad dentro de las fuerzas armadas mediante programas de educación y desarrollo de la capacidad que cuentan con el apoyo del Jefe de Estado Mayor también pueden considerarse una contribución positiva a lograr la respuesta pacífica de las fuerzas de seguridad ante los acontecimientos políticos[2]. Es necesario que la comunidad internacional aumente el apoyo a las reformas esenciales del sector de la defensa y a los intentos de afianzar los progresos logrados hasta la fecha.

16. De resultas de la inestabilidad política, se han malogrado muchos de los avances positivos realizados después de las elecciones presidenciales de 2014. Asimismo, las iniciativas para aplicar las recomendaciones que figuraban en el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, que se habían anunciado en la Conferencia Nacional sobre Impunidad, Justicia y Derechos Humanos de 2013, han sufrido retrasos. La crisis y las consiguientes acciones sindicales han afectado negativamente a la administración de los sectores de la educación y la salud y repercutido de forma desproporcionada en los niños y las mujeres. Representantes de los grupos de mujeres expresaron su profunda frustración y preocupación por las repercusiones negativas que la crisis actual está teniendo en la participación de las mujeres en la política y en las decisiones que las afectan. Señalaron que habían propuesto una ley histórica en la Asamblea Nacional, que abogaba por que las mujeres tuvieran un nivel de representación del 40% en la política, pero la ley no se había aprobado debido a la parálisis de la Asamblea Nacional.

17. A pesar de la incertidumbre que sigue reinando con respecto a la gobernanza, se prevé que en 2016 continúen el crecimiento económico y la recuperación. Sin embargo, ante el frágil contexto político, los donantes se han mostrado reacios a cumplir las promesas hechas en la mesa redonda de asociados internacionales celebrada en marzo de 2015. Además, las principales instituciones, como el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y la Unión Europea, han suspendido el apoyo presupuestario a Guinea-Bissau, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha interrumpido su “apoyo a la balanza de pagos”. El 80% del presupuesto de Guinea-Bissau depende del apoyo financiero externo. Por consiguiente, la suspensión de la asistencia financiera internacional podría tener un efecto devastador para la capacidad del Gobierno respecto de la intervención social y el pago de los sueldos del sector público.

18. Existe la preocupación de que grupos como Al-Qaida en el Magreb Islámico pudieran aprovecharse de la inestabilidad en Guinea-Bissau para afianzarse y promover su programa de extremismo violento. En marzo de 2016, cuatro individuos sospechosos de colaborar con un grupo vinculado a Al-Qaida fueron seguidos hasta Guinea-Bissau y detenidos por las autoridades al cruzar la frontera. Existe preocupación en la región por que el país pueda convertirse en objetivo de incursiones terroristas, ya que en el entorno actual la capacidad del Gobierno para responder a esta amenaza o a las posibles amenazas de la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas sigue siendo limitada.

[2] Entrevista con el Presidente de la Asociación de los Combatientes por la Libertad de la Patria.

19. Mi Representante Especial para Guinea-Bissau ha venido utilizando sus buenos oficios, en estrecha consulta con los asociados regionales e internacionales, para persuadir a las partes interesadas nacionales de que resuelvan urgentemente el estancamiento actual mediante el diálogo, de conformidad con la Constitución. En su 586ª sesión, celebrada el 31 de marzo de 2016, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana pidió al Presidente de la Comisión que propusiera un equipo facilitador de alto nivel para que entablara contactos con las partes interesadas de Guinea-Bissau a fin de que ayudaran a crear un diálogo entre los principales interesados políticos y las condiciones necesarias para dicho diálogo. Durante el 49° período ordinario de sesiones de la Autoridad de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO celebrado el 4 de junio de 2016, la CEDEAO decidió enviar a Guinea-Bissau una delegación de alto nivel integrada por los Presidentes de Guinea, el Senegal y Sierra Leona a fin de contribuir a la búsqueda de una solución al estancamiento político. El ex-Presidente Olusegun Obasanjo, en su calidad de Enviado Especial para Guinea-Bissau del Sr. Muhammadu Buhari, Presidente de Nigeria, también ha participado activamente en los esfuerzos de mediación en el marco de la CEDEAO y en consulta con mi Representante Especial para Guinea-Bissau.

20. Como indiqué en mi informe anterior (S/2015/619), las causas fundamentales de la inestabilidad en Guinea-Bissau siguen sin resolverse y la actual parálisis política amenaza con desbaratar los progresos realizados tras el éxito de las elecciones generales de 2014. Los interesados deben abordar las cuestiones relacionadas con la crisis actual mediante diálogo constructivo y comprensión, prestando especial atención a poner fin a las actuales crisis constitucionales, respetar el estado de derecho, luchar contra la impunidad, promover la rendición de cuentas y buscar soluciones viables.

V. Recomendaciones sobre la continuación de las sanciones de las Naciones Unidas

21. La prolongada parálisis política en Guinea-Bissau a lo largo de los 12 últimos meses ha puesto de manifiesto la fragilidad de las instituciones estatales, a pesar de que el orden constitucional se había restaurado recientemente. La ambigüedad en las interpretaciones de la separación de poderes que ha dado lugar a los frecuentes cambios de gobierno durante este período ha socavado la cooperación política entre el Presidente, el Primer Ministro y el Presidente de la Asamblea Nacional, ha paralizado el programa de reforma del país y ha agravado la fatiga de los donantes. Las reformas, especialmente las de los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa, no solo son fundamentales para que haya una estabilidad continuada en Guinea-Bissau, sino que también son condiciones previas para la participación renovada y la asistencia financiera de los asociados internacionales.

22. Las recomendaciones sobre la continuación de las sanciones de las Naciones Unidas que figuran en mi informe anterior (S/2015/619) siguen siendo válidas y pertinentes para el deterioro de la situación política en Guinea-Bissau. El Consejo de Seguridad tal vez desee mantener los criterios actuales de designación y enviar un mensaje claro a todos los ciudadanos de Guinea-Bissau de que el régimen de sanciones es aplicable a todos los elementos perturbadores con independencia de su

afiliación política o institucional y de que el Consejo está dispuesto a considerar un nuevo endurecimiento de las designaciones y medidas de sanción, como y cuando proceda. El Consejo también podría estudiar la posibilidad de establecer un grupo de expertos a fin de profundizar la base de información para que las sanciones sean más selectivas y eficaces. Ese grupo podría servir también para promover una mayor conciencia sobre el régimen de sanciones dentro del país. La existencia del grupo serviría como elemento disuasorio al indicar a los potenciales elementos perturbadores de la política que el Consejo está observando atentamente la evolución de la situación en Guinea-Bissau. Si el Consejo decidiera establecer ese grupo, podría encargarle que identificara a las personas que reunieran los criterios de designación en relación con las medidas selectivas.

23. La noticia del fallecimiento en 2016 de una de las personas que todavía aparece incluida en la lista y el nombramiento de otra a un puesto judicial importante ponen de relieve la importancia de que el Consejo y su Comité de Sanciones 2048 (2012) revisen la lista de sanciones para mantener la credibilidad del régimen. El grupo de expertos propuesto más arriba podría ayudar en ese proceso. También se podría programar esa revisión para que coincida con el examen de los puntos de referencia fundamentales, cuya realización podría permitir que las sanciones se ajustaran aún más, se ampliaran o se levantaran. El establecimiento de puntos de referencia enviaría una importante señal a las personas designadas de que existe una vía para la supresión de nombres de la lista.

24. A lo largo de este período de inestabilidad política en Guinea-Bissau, el Consejo de Seguridad ha seguido comprometido activamente con la cuestión y ha respondido de manera sistemática a los principales acontecimientos políticos ocurridos en Guinea-Bissau, expresando su preocupación por las tensiones políticas y exhortando a que se siguiera respetando el estado de derecho y se continuara promoviendo un diálogo inclusivo para resolver el estancamiento político[3]. Los contactos directos del Comité de Sanciones 2048 (2012) con los agentes locales, regionales e internacionales, así como con los asociados del sistema de las Naciones Unidas mostrarían a los habitantes de Guinea-Bissau que hay un mayor nivel de atención por parte del Consejo. El Consejo emprendió una misión a Guinea-Bissau el 7 de marzo de 2016, por primera vez en más de un decenio, para evaluar la situación sobre el terreno y comunicar mensajes fundamentales a los interesados nacionales. De modo semejante, el Comité también podría considerar la posibilidad de que su Presidencia realizara una visita a Guinea-Bissau y a la región para aumentar la concienciación sobre las sanciones y reforzar la eficacia de las sanciones.

25. Las medidas selectivas impuestas a personas de Guinea-Bissau están directamente encaminadas a proteger la consolidación de la paz y el proceso político de elementos perturbadores reales y potenciales. Además, las Naciones Unidas podrían ayudar a crear un entorno más propicio para la mediación de la crisis y proporcionar a mediadores con un grado de influencia mayor.

---

[3] Véanse los comunicados de prensa del Consejo de Seguridad sobre la situación en Guinea-Bissau (SC/12005, 12 de agosto de 2015; SC/12007, 14 de agosto de 2015; SC/12054, 21 de septiembre de 2015; y SC/12405, 15 de junio de 2016).